

協商民主：中國民主政治發展的一種路徑選擇

張忠山、戴玉琴*

協商民主作為一種新的民主範式，是隨着西方政黨政治的弊端的顯現以及應對社會多元化的現實而提出來的。在西方的政治實踐中，政黨之間、國家元首與國會通過協商以解決政府職位的分配和政治利益協調的歷史源遠流長。中國雖然是從西方引進了協商民主理論，然而在古代的政治生活中就有協商的傳統，當前中國特色社會主義民主政治的進程中，人民政協內部的協商民主實踐也先於西方的理論，隨着中國民主理論的完善而日益具有鮮明的中國特色。在中國特色政治發展道路上，多黨合作與政治協商是協商民主展開的前提，這種民主理論範式對中國民主黨派的協商主體作用提出了新的更高的要求，必然推動中國政治文明的進程。

一、協商民主理論的興起與中國古代的協商實踐

（一）協商民主理論的興起

協商民主是 20 世紀後期西方為應對文化多元主義及克服競爭性民主的弊端而興起的一種新的民主理論範式，它強調理性交往和公民參與，以公共利益為共同的價值訴求，通過平等、公開地進行協商，在達成共識的基礎上賦予立法和決策以合法性，使得人類對民主價值的追求盡可能擴展到多元化的協商主體。密爾認為：“當一種民主體制的決策是通過公開討論——每個參與者能夠自由表達，同樣願意傾聽並考慮相反的觀點——做出的，那麼，這種民主體制就是協商的”。¹ 這一定義，強調了協商民主的政治體制功能。哈貝馬斯則從制度化與非制度化的角度界定協商民主，他指出：協商民主“離不開民主地構成的意志形成過程與不具有正式形成的意見形成過程之間的

相互作用”。² 法國思想家盧梭曾論證了公民協商對於國家體制運行的重要意義，他把全體社會成員的經常意志稱為公共意志即公意，認為“惟有公意才能按照國家創制的目的即公共幸福，來指導國家的各種力量”。³

（二）中國協商思想的氤氳

封建社會的中國是典型的封建專制、君主集權的社會形態，意識形態的高度整合導致民主思想、個性意識的缺失。然而，悠久、燦爛的傳統文明也蘊含着民主思想的萌芽。姑且不論明末清初思想家反映資本主義萌芽的民主意識，早在中國封建社會形成之初，一些政治家的著述和執政實踐就蘊含着民主思想的萌芽。中國文化強調“和合”思想的中庸之道則是這種民主思想的內在心理機制。中國傳統政治文化的核心價值之一是對“和合”思想的推崇與弘揚。中國邁入政治文明之初，就有着“禪讓”的政治制度，以民主性的選賢舉能作為部落首領的產生方式。春秋以降，儒家提倡“和為貴”、“君子和而不同”，把“和”作為政治理想的最高追求。“和”的內在精神就是“和諧而又不同，不同而又不相互衝突；和諧以共生共長，不同以相輔相成”。⁴ 由此觀之，儒家允許並尊重差異性的存在，尊重矛盾辨證統一的規律，對不同的意見採取容納並陶冶而收用之的開明態度。這種寬廣的政治胸懷，強調利益主體的多元共存共贏，主張通過協商達到和諧境界，是一種現代意義上的“非零和博弈”。

（三）協商思想的實踐

在國家體制層面，春秋時期鄭國政治家子產的執政實踐體現了政治需要協商的理念。子產執政期間，鼓勵貴族與國人議論朝政，允許民眾對國家的施政活

* 前者為揚州大學社會發展學院碩士研究生；後者為揚州大學社會發展學院副教授

動進行討論、批評並提出建議。子產從鄉校的議政中瞭解自己執政實踐的得失，認真聽取並採納屬下及民眾的意見與建議，政府推行的施政措施以民心向背為廢立標準，得到人們稱道的，就實行，遭到人民反對的，就及時糾正。《左傳》中的一段對話，可謂是中國古代協商政治的理論溯源。“鄭人遊於鄉校以論執政。然明謂子產曰：‘毀鄉校，何如？’子產曰：‘何為？夫人朝夕退而遊焉，以議執政之善否。其所善者，吾則行之；其所惡者，吾將改之；是吾師也，若之何毀之？吾聞忠善以損怨，不聞作威以防怨。豈不遽止？然猶防川：大決所犯，傷人必多，吾不克救也。不如小決使道。不如吾聞而藥之也’”。⁵ 這一論述，將傾聽民眾呼聲、發揚民意、以協商的方式作為消弭社會不滿情緒進而預防社會動盪的政治機制，體現了古代政治家卓越的整治遠見，使得中國古代社會在充滿專制的黑夜中閃爍着一絲民主的光芒。

在社會層面，由於封建國家力量的有限性，限制了其在社會領域內發揮作用的廣度和深度。鄉村社會治理中，地方鄉紳在公共事務中發揮作用的形式可視為協商民主的社會形態：通過在官紳、知識分子、老者等協商主體間徵詢意見、交流看法、整合智力資源的基礎上作出科學決策。這種決策模式的形成過程與決策本身體現的協商性、民主性，是協商民主在社會層面的實踐，是社會協商的主體架構。社會公共領域對協商民主的傳承為中國政治文明的發展鋪墊了良好的民眾心理基礎和認同意識。現代以來，國家力量獲得了前所未有的增長，其對社會的影響日益深刻而廣泛。市場經濟的發育與完善，促使公民社會的成長，並在國家體制之外發揮着不可忽視的作用，以公正民主的體制整合公民社會的自發性力量，成為當前世界範圍內一個普世性話題。中國政治文明的發展也需要來自社會領域的持續支持。協商民主為之提供了交流與對話的良好平台，使之在公共領域以合作、共主的姿態，一道推進社會的進步與發展。

二、中國協商制度的雙重實踐

協商民主是“公共協商過程中自由、平等的公民通過對話、討論、審視各種相關理由而賦予立法和決策合法性的一種治理形式”。⁶ 傳統文化的“和合”思想與協商實踐為協商民主在中國的實踐與發展植入了認同意識。從中國政治機制的宏觀視角分析，“中國共產黨的執政地位是在協商民主與選舉民主相結合

的基礎上確立的。這就是中國共產黨執政的合法性來源”。⁷ 中共在國家體制中的主導地位，使得這種協商模式在中國具有現實可行性。當代中國政治體制層面的協商民主主要是中共與各民主黨派及無黨派民主人士在國家體制內的協商，通過政協與人大兩條途徑進行。

(一) 政協會議中的協商民主

近代以來中國特殊的國情，決定了是由現代化的革命政黨肇建現代化的國家政權。“不論在歷史邏輯上還是在政治邏輯上，政黨都是國家的前提，即政黨建立國家、並領導國家”。⁸ 與西方在民主政治實踐中探索出協商民主的模式不同，中國現代意義上的協商民主是出現在革命的政黨與其聯合的革命人民、中間階層的代表就關係國家前途的問題展開討論、協商的民主模式。中共深刻分析中國特殊的社會形態與中國革命的歷史規律，始終堅持馬克思主義統一戰線理論與中國革命實際相結合，指出中國的現實和現階段的社會制度將決定中國的國體，“即幾個民主階級聯盟的新民主主義的國家形態和政權形態”，“不可能，因此就不應該是一個階級的專政和一黨獨佔政府機構的制度”。⁹ 建國後“中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度，是黨派之間實行協商民主的一種制度安排”。¹⁰ 這種民主模式發展成為多黨合作和政治協商的基本政治制度，政協協商民主是體現中國政治制度優越性的民主機制，這一基本政治制度的實施與完善在很大程度上決定了協商民主在中國生存的空間與發展的遠景。2006年通過的《中共中央關於加強人民政協工作的意見》，其重要貢獻在於第一次明確肯定了協商民主是同選舉民主並列的一種重要的民主形式，實質就是將人民代表大會與政協會議作為人民行使民主權利的公共機關。這就將協商民主作為中國政治體制改革以及民主實現形式的路徑創新，為民主政治的發展開闢了新視域。

(二) 人民代表大會中的協商民主

中國的社會主義制度決定了人民當家做主的地位，基層由下而上選舉產生的人民代表大會構成了人民民主專政的政權組織形式。由於人民代表大會是一種代議制的選舉民主，代表產生的民主性與合法性便成為人民關注的焦點。民主集中制以廣泛聽取群眾意見、博採眾長、少數服從多數為特點，是人民代表大會制度的組成和運行的基本原則。這一體現人民當家作主的原則與協商民主強調協商主體的廣泛性與發言

機會的均等性的要求是相契合的。人民代表大會從組成到運作都貫穿着協商民主的政治理念。首先，從人民代表大會的組成來看，協商民主貫穿於代表的提名、選舉、監督、罷免過程的始終。在選舉中各政黨、各人民團體聯合推薦代表候選人。在直接選舉中，選民十人以上聯名；間接選舉中，代表十人以上聯名即可單獨推薦代表候選人。如推薦的代表候選人超過法定數額，由選舉委員會交由各該區的選民小組討論、協商，然後根據相對多數選民的意見，確定正式代表候選人名單。其次，從對代表進行監督方面看，一定數額的原選區選民、一定比例代表、人大常委會委員可以聯名提出罷免要求或罷免議案。以聯合推薦形式或討論、協商方式提出的代表候選人、以聯名提出的罷免要求或罷免議案，都是群體組織或成員之間對話協商與妥協的結果。這種協商與妥協不僅使選舉制度得以穩定運行，更重要的是它使民眾的選舉權、參與權、監督權得以實現，既實現了多數人意志，又保證了少數人的意志和民主權利，使代表的民主性得到了最大限度的保障。再次，人民代表大會職權行使的過程也貫穿着協商民主的理念。人民代表大會的職權主要有立法權、監督權、人事任免權、重大事項決定權四項。這四個方面職權的行使過程，也是協商民主這種民主範式在實踐中展開的過程。人民代表大會以協商民主為原則，以討論、協商作為主要工作方式，強調代表間彼此的協作、妥協的合作意識，力求整個會議制度的協調、統一，從而實現職權行使的民主性和科學性的雙重目標。

三、協商民主對中國政治民主建設的推動作用

協商民主，作為系統的民主理論，是在對西方傳統的票決式民主批判的基礎上產生的，它以對話、溝通為基礎，注重的是社會多元利益的表達、協調和實現，是對民主意見聚合前的利益多元性的承認。雖然理論界關於西方協商民主的理論還有不同的評價，但對於協商民主對社會主義市場經濟條件下的中國民主政治建設的作用，則有着越來越一致的認識。正是在這一共識下認為：協商民主不僅是中國政黨制度的重要理論支撐，也是今後中國各項民主政治制度進一步完善的價值取向之一，從而為民意的表達和民眾的參與搭建更廣闊的平台。

(一) 中國政黨制度對協商民主理論的創造性運用

民主協商這一政治形式，在中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度醞釀建構之初，就被賦予了重要的意義。隨着 20 世紀 80 年代西方協商民主理論的引進，中國傳統的政治協商資源又進一步與西方的協商民主理論融會貫通，被創造性地運用於中國政黨制度的具體運作，賦予了中國政黨制度更多的中國特色。例如：參政黨理論的提出與完善、民主黨派角色的定位，不僅開創了世界政黨制度的先河，還使中共作為執政黨的領導地位從政黨理論視域和思維邏輯角度得以確證，而且允許並支持民主黨派的存在，賦予民主黨派明確的政治主體地位和相應的政治主體資格，以協商的方式參與中國政治體制的運行與發展。在中國的政黨制度中，中共是惟一的執政黨，各民主黨派不是在野黨(反對黨)，而是與之親密合作的參政黨。執政黨與參政黨之間建立起制度化、規範化的協商制度，強調政黨之間平等合作、肝膽相照的民主理念，發揮民主黨派政治協商、民主監督和參政議政的協商功能，最大限度地整合了中國社會主義民主政治發展的建設力量。由此可見，這種非競爭性、合作型的政黨制度本身就具有協商民主的某些特徵，為民主協商政治形態的發展提供了參與主體和制度保障。政治協商會議作為多黨合作的組織形式，是政治協商的重要機構，以政治協商會議為載體實現的民主則是當前社會主義民主實現的重要形式之一。“人民通過選舉、投票行使權力與人民內部各方面在選舉、投票之前進行充分協商，盡可能就共同性問題取得一致意見，是中國社會主義民主的兩種重要形式”¹¹，這是中國民主政治的特點，也是西方單一的選舉民主不可能具備的優點。曾有學者指出，“中國形態協商民主反映的是中國由半殖民地半封建社會走向社會主義現代社會這一政治生態環境中民主政治成長的生態特徵”¹²，將中國民主政治發展的歷史和現實因素納入其中，科學地分析了中國國情對民主實現形式的重大影響。

在改革開放 30 年後的今天，在政治生活中逐漸崛起的民主黨派是中國社會分化的政治表現，代表着特定社會階層的意志與利益訴求，全力整合民意，將其納入體制內的規範領域，正是協商民主應發揮作用的空間。在黨際關係領域，協商民主的引入可以充實協商的議題、提高協商的民主程度與科學性。協商實踐中，民主黨派遵循協商模式，以平等的地位、獨立的思想理性、特定階層政治代表的身份參與國家政治生

活的決策。既服從多數人的普遍願望、又尊重少數人的合理意見與訴求，擴大共識、彌合分歧與異見，最大限度地實現廣大人民的民主權利與利益。中國多黨合作的基本政治制度是協商民主在中國實行的前提，其實施與完善在很大程度上決定了協商民主在中國的現狀與前景。中國式的民主政治因其特殊的國情和歷史，不同於西方的選舉民主與談判民主，協商民主理論強調在根本利益一致的前提下，以平等協商、各抒己見的方式達成共識，為中國共產黨與民主黨派之間處理意見分歧提供了理論支撐。這既是應對社會分化對政治參與要求的制度化回應，又是促進中國政治理論發展的實踐源泉。

中國政黨體制的非競爭性與可協調性決定了民主黨派通過與中共協商達成一致意見的現實性。“中國形態協商民主的過程不是以選舉為直接的起點，而是以多元、多層次利益主體的意見、利益與關係在一定組織框架下的程序化、制度化的溝通與協調為起點，在這樣的情況下，民主關注的是公共利益而不是黨派利益”。¹³ 基於公共利益的協商民主，發揮了協商主體的參政議政的積極性，克服了競爭性民主的自由主義弊端。多元和諧的政治生態是中國特色民主政治道路穩定發展的生態背景與理論前提。協商民主的完善與制度化，能夠使各民主黨派在國家政治體制的層面得以充分聆聽各種利益訴求、討論並協調各項政策措置，進而充分發揮協商功能的生動實踐。基於理性思考而非政治地位表決各項提議和建議，突破傳統的統一戰線的理論框架，讓一切有利於民主政治發展的機制、體制充分湧流，實踐與完善協商民主的理論可以推進中國政治文明的發展。此外，在中國政治體制改革的大背景為協商民主提供了廣闊的運作空間，協商民主在促進中國政治文明的發展和政治體制的領域有着廣泛的作用空間。

（二）協商民主實踐是中國政治制度建構的現實選擇

目前，協商民主在政治實踐中作為一種自覺運用的民主理念，尚未提升到推動中國政治文明的制度架構的高度加以規範與完善，使得這種民主範式的實踐具有較大的主觀隨意性。哈貝馬斯認為：“協商民主應採取雙軌制模式，即公共領域的非正式協商和決策機構的正式協商。公共領域的協商形成共識後，經過機制或國家‘公眾信息流’傳遞給國家，傳遞的機制主要是選舉與媒體。因此，協商民主是一種政治形式，更是一種社會和制度的框架”。¹⁴ 中國語境下的協商

民主是對近代以來中國政治實踐和特殊國情的創造性回應，傳統政治文明中“和合”思想的理論與實踐則為中國現代協商民主的實踐植入了本土化的意識形態因素。因此，“中國形態協商民主不是對西方協商民主的簡單引入與倡導，而是主要源於近代以來中國政治實踐基礎上對傳統政治文明的繼承與發展”¹⁵，對西方協商民主理論的引入與闡發，則是促使中國協商民主發展的外部動力。作為一種協調多元利益關係的手段，協商民主具有特定的理論與實踐價值。基於這種考量，協商民主應成為中國政治的運行機制，以此作為推動民主政治建設的基本途徑之一。協商民主也是推動中國政治文明的實踐源泉，對於檢驗與發展中國政治體制改革的實踐以及民主權利的實現狀況，都具有重要意義。梅維·庫克認為：“協商最適合形成和檢驗法律、政治原則和公共政策的問題”。¹⁶

人民當家作主是社會主義本質的內在要求，設計一套實現人民當家作主的政治體系就成為中國民主政治的必然選擇。為此，中國在社會主義政治發展道路上，探索構建了基層群眾自治制度，成為全國人民代表大會以法律形式予以確認的基本政治制度之一。以選舉為主要形式的基層自治體現的是多數人的意志和利益，被多數人淘汰的少數人的意見和利益往往被忽視。而協商民主的價值訴求則是一切具有合法資格的公民和團體，傾向於通過平等協商表達所有參與主體的利益訴求和意志，既體現多數人的意志，又對少數人的利益和意志給予充分考慮和尊重，在整合民意的基礎上做出相應選擇，保證最大多數人的民主權利得以實現。在中國經濟社會轉型的今天，徵地、拆遷等涉及群眾切實利益的經濟行為往往因為處理不當引發群體性事件，成為社會矛盾的重要根源。基層自治中公民的個人意志往往被淹沒在政府意志、強勢集團的利益中，以個人為主體的政治參與者難以有效維護自身的合法權益。長此以往，容易挫傷群眾的政治參與熱情，造成政治冷漠情緒的瀰漫。“協商是一個話語過程，並且具有公共性——所有公民都參與的共同性社會活動”¹⁷，至今為止，協商是最能調動參與者積極性的民主形式。因為“任何民主形式都蘊含了協商合作的精神和形式”¹⁸，民主的真正本質是協商合作，因而其民主價值引起世人關注。將協商民主引入中國基層政治實踐中，充實民主的理論視角，拓寬群眾的表達渠道，既是實現群眾自治的路徑選擇，又是發展社會主義民主政治的實踐源泉。具體說來就是群眾能夠以獨立、自主的姿態出現在基層政治活動中，基於集體利益或維護個人利益的動機，通過平等對話

的溝通和協商機制的運行，自由、理性地表達意見和偏好，努力通過協商達成共識。在具有廣泛共識的基礎上，做出民主決策。其中，各種意見的溝通、協商、辯論、妥協對於決策的制定起到關鍵性的作用。這種協商性的民主形式，創新了群眾參與基層公共決策的方式，為群眾真實充分地表達自己的意願提供了制度保障和理論支持，有利於培育群眾的公共參與精神和公民責任意識，進而深化群眾公共參與的內涵，培育民主政治的社會基礎，進而為推進中國民主政治建設注入強進的推動力。同時，建立在協商基礎上的群眾自治積累了民主政治的基層實踐經驗，為在更廣範圍內發展民主政治，提供了可資借鑒的模式與理論指導。發展協商民主在國家政治制度領域的積極作用，將其作為中國社會主義特色民主形式之一，在基層逐步試點並推廣到國家政治領域，必將推動中國民主政治的發展。

現代政治中民主實現形式的差異構成了各國民主

政治的各自特色。黨的十七大突出強調了發展基層民主對於推動中國社會自治、政治民主的重要作用。¹⁹ 協商民主在中國既有古老的文化傳統、初步的實踐形式為之氤氳，又有建國後在政協協商、人民代表大會協商中的制度化運行機制為之提供制度保障，在中國發展特色社會主義民主政治的時代背景下，有廣闊的發展空間。充分發揮協商民主整合社會智力資源、反映民意、促進政治參與的積極作用，以協商作為構建中國政治關係和諧的理論基石，是中國民主政治發展的必由之路。有差異才能談得上求同存異，才談得上構建和諧。差異性是協商民主的前提，也是相輔相成、和諧共生的前提。協商民主強調以共同理想作為協商的目標指向，並為此而協調一致、通力合作。在實踐中不斷完善與發展的協商民主作為新型民主模式的制度優越性，必將促進中國政治文明朝着更加民主、更加和諧的方向發展。

註釋：

- ¹ 陳家剛：《協商民主》，上海：三聯出版社，2004年，第3頁。
- ² 哈貝馬斯：《在事實與規範之間——關於法律和民主法治國的商談理論》，北京：三聯書店，2003年，第382頁。
- ³ 盧梭：《社會契約論》，北京：商務印書館，1980年，第35頁。
- ⁴ 江澤民：《在喬治·布什總統圖書館演講全文》，載於《人民日報》，2002年10月25日，第1版。
- ⁵ 陳戌國：《春秋左傳校註》（下），長沙：嶽麓書社，2006年，第779頁。
- ⁶ 陳家剛：《協商民主引論》，載於《馬克思主義與現實》，第3期，2004年，第26頁。
- ⁷ 李君如：《中國能夠實行甚麼樣的民主》，載於北京：《北京日報》，2005年9月27日。
- ⁸ 林尚立：《黨、國家與社會黨實現領導核心作用的政治學思考》，載於《中共天津市委黨校學報》，第1期，2001年，第15頁。
- ⁹ 見《毛澤東選集》第三卷，北京：人民出版社，1991年，第1062頁。
- ¹⁰ 同註7。
- ¹¹ 中共中央文獻研究室編：《江澤民論有中國特色社會主義》（專題摘編），北京：中央文獻出版社，2002年，第547頁。
- ¹² 袁峰：《中國形態協商民主的緣起與內涵》，載於《理論與改革》，第6期，2006年，第12頁。
- ¹³ 同註12，第14頁。
- ¹⁴ 李龍：《論協商民主——從哈貝馬斯的“商談論”說起》，載於《中國法學》，第1期，2007年，第33頁。
- ¹⁵ 同註11，第12頁。
- ¹⁶ 同註1，第44頁。
- ¹⁷ 高勇澤：《執政黨協商民主理論研究》，載於《黨政論壇》，2008年6月號。
- ¹⁸ 虞崇勝：《中國協商政治模式蘊含的現代民主政治機理》，載於《理論視野》，第2期，2009年，第49頁。
- ¹⁹ 胡錦濤：《高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為奪取全面建設小康社會新勝利而奮鬥》，載於《中國共產黨第十七次代表大會文件匯編》，北京：人民出版社，2007年，第29-30頁。